



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

Broj 101- 26/26
Podgorica, 1. februar 2018. godine

VLADA CRNE GORE

PODGORICA

Povodom predloga pet poslanika Skupštine Crne Gore (Aleksa Bečić, Miodrag Lekić, Ranko Krivokapić, Danijela Pavićević, Dritan Abazović) za pokretanje postupka za ocjenu saglasnosti sa Ustavom, odredaba čl. 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 36 i 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", broj 64/17), Ministarstvo održivog razvoja i turizma daje sljedeće

M i š l j e n j e

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, broj 64/17), koji je Skupština Crne Gore donijela septembra 2017. godine, na sveobuhvatan način su uređena pitanja koja se odnose na sistem planiranja prostora, način i uslove izgradnje objekata, postupak legalizacije bespravnih objekata, kao i druga pitanja od značaja za planiranje prostora i izgradnju objekata.

Sledstveno tome, osporenim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata uređena su pitanja koja se odnose na: vrste planskih dokumenata, Prostorni plan Crne Gore, Plan generalne regulacije Crne Gore, period donošenja planskog dokumenta, sadržaj planskog dokumenta, poslove na izradi i donošenju planskog dokumenta, rukovodioca izrade planskog dokumenta, odluku o izradi planskog dokumenta, programski zadatak, zabranu građenja, dostavljanje nacrtu planskog dokumenta jedinici lokalne samouprave i organu za tehničke uslove, reviziju planskog dokumenta, Savjet za reviziju, reviziju nacrtu planskog dokumenta, dostavljanje planskog dokumenta Vladi radi utvrđivanja nacrtu, pripremu predloga planskog dokumenta i izdavanje urbanističko – tehničkih uslova.

Ustavom Crne Gore propisano je: da se jemči pravo na lokalnu samoupravu (član 22); da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika i da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 113); da je opština samostalna u vršenju svojih nadležnosti (član 117).

Zakonom o potvrđivanju evropske povelje o lokalnoj samoupravi ("Službeni list CG – Međunarodni ugovori", broj 5/08) propisano je da: lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, **u zakonskim okvirima**, uređuju, upravljaju značajnim djelovima javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 3); osnovna ovlašćenja i odgovornosti lokalnih vlasti utvrđuju se Ustavom ili statutom, s tim što se ne sprečava prenošenje ovlašćenja i odgovornosti na lokalne vlasti za specifične svrhe **u skladu sa zakonom** (član 4 stav 1); javne poslove će prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima i prilikom prenošenja poslova drugom organu vlasti, trebalo bi uzeti u obzir obim i prirodu posla i zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti (član 4 stav 2); ovlašćenja data lokalnim vlastima po pravilu će biti potpuna i ekskluzivna i ne smiju biti narušena ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, **osim u skladu sa zakonom** (član 4 stav 3); u slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih ili regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima će, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima (član 4 stav 4); lokalne vlasti će biti konsultovane, u mjeri u kojoj je to moguće, blagovremeno i na odgovarajući način prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču (član 4 stav 5).

Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđeno je učešće jedinica lokalne samouprave u poslovima planiranja odnosno izradi planskih dokumenta i to kroz: učešće u stručnom timu za izradu planskog dokumenta (član 22); davanje predloga smjernica za izradu programskog zadatka za Plan generalne regulacije Crne Gore (član 24); prethodno učešće javnosti (član 27); davanje mišljenja na nacrt planskog dokumenta, a prije javne rasprave (član 28); obavezno učešće u Savjetu za reviziju plana (član 30); javnu raspravu o nacrtu planskog dokumenta (član 33); iniciranje izmjena i dopuna planskog dokumenta (član 42); donošenje urbanističkog projekta (član 45); izradu projektnog zadatka za urbanistički projekat od strane glavnog gradskog arhitekta (član 46); komisiju za reviziju urbanističkog projekta (član 47); komunalno opremanje građevinskog zemljišta (čl. 57 do 66); prenesene poslove glavnom gradskom arhitekti (član 88); program privremenih objekata (član 116); legalizaciju bespravnih objekata (čl. 152 do 171).

Takođe, **Uredbom o povjeravanju dijela poslova Ministarstva održivog razvoja i turizma jedinicama lokalne samouprave** ("Službeni list CG", broj 68/17) poslovi državne uprave koji se odnose na izdavanje urbanističko tehničkih uslova iz člana 74 st. 1, 4, 5, 6, 7, 9 i 10 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, osim za složene inženjerske objekte, povjereni su jedinicama lokalne samouprave.

Prema, sada derogiranom **Zakonu o lokalnoj samoupravi**, opština, **u skladu sa zakonom i drugim propisima**, donosi prostorno – urbanističke i druge planove (član 31); uređuje i obezbjeđuje uslove za izgradnju i postavljanje pomoćnih objekata i montažnih

objekata privremenog karaktera (član 32); donosi lokalna planska dokumenta i program uređenja prostora (član 45).

Do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore jedinice lokalne samouprave donose, shodno članu 244 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, i program uređenja prostora.

Osnovno polazište pri propisivanju rješenja sadržanih u osporenim odredbama Zakona bili su: površina teritorije Crne Gore (13.812 km²), brojnost i složenost državnih i lokalnih planskih dokumenata (preko 600), neblagovremeno izvršavanje obaveza nadležnih subjekata, slabo interesovanje na tenderima za izradu planske dokumentacije (što dovodi do ponavljanja postupaka), neažurne podloge, neažurni obrađivači, usaglašavanja, administrativni kapaciteti, finansijska sredstva i dr.

Kada su u pitanju lokalni planski dokumenti, samo je jedna opština donijela prostorno – urbanistički plan u, Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 51/08, 34/11, 35/13 i 33/14), propisanom roku od jedne godine. Ovaj, za lokalnu samoupravu, krovni planski dokument, ni poslije skoro 10 godina od donošenja pomenutog, derogiranog Zakona, nije donijet od strane određenog broja lokalnih samouprava - što dovodi u pitanje sposobnost lokalnih samouprava za obavljanje javnih poslova, o kojoj se govori u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

Poslovi opštine, dakle, utvrđuju se u skladu sa zakonom, a što znači u skladu sa zakonom kojim se uređuje određena upravna oblast pa je, u tom smislu, i sistem planiranja prostora i izgradnje objekata uređen Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Rješenja sadržana u zakonu kojim se uređuje određena upravna oblast pa, tako, i oblast planiranja prostora, a koja se odnose na nadležnost lokalne samouprave, transponuju se u Zakon o lokalnoj samoupravi.

Sistem planiranja prostora (vrste i sadržaj planova, način donošenja i dr.) uređen je Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, nakon čega je izvršeno odgovarajuće usklađivanje novog Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, broj 2/18). **Shodno tome, lokalne samouprave više ne donose planske dokumente, već urbanističke projekte (član 26), kako je i predviđeno Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.**

Planskim dokumentima definiše se organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i način i uslovi realizacije planskih rješenja. Prostor se planira planskim dokumentima, bez obzira na svojinski režim zemljišta. U suprotnom, prostor se ne bi mogao planirati u skladu sa ciljevima i načelima planiranja utvrđenim Zakonom.

Zbog svega navedenog, smatramo da se osporenim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata ne narušava sistem lokalne samouprave, odnosno ne suspenduje pravo na lokalnu samoupravu, niti se opštini ograničava vršenje određenih svojinskih ovlašćenja na imovini u njenom vlasništvu, kako se navodi u predlogu pet poslanika.

Naprotiv, osporenim odredbama se afirmiše sistem lokalne samouprave, ali na drugačiji način nego što je to bio slučaj do donošenja Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Stoga, predlažemo da Ustavni sud Crne Gore odbije predlog pet poslanika Skupštine Crne Gore da su odredbe čl.15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 36 i 74 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata nesaglasne sa Ustavom.



MINISTAR
Pavle Radulović